

آبان ۱۴۰۱  
مسلسل: ۱۸۵۱۶

# تحلیلی بر ساختار سازمانی جدید وزارت صنعت، معدن و تجارت با رویکرد کارکردی و سیاستی





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۵۱۶

کد موضوعی: ۳۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تحلیلی بر ساختار سازمانی جدید وزارت صنعت، معدن و تجارت با رویکرد کارکردی و سیاستی

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت

تهیه و تدوین کنندگان: حسین رجب‌پور، علی اژدری، سعید شجاعی، میلاد بیگی

مدیر مطالعه: سعید شجاعی

همکاران: گروه نویسندگان خارج از مرکز

اظهار نظر کنندگان: مهدی بنی‌طبا، حسین هرورانی

ناظر علمی: محمدحسن معادی رودسری

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: پرند فیاضی

واژه‌های کلیدی:

۱. تغییر ساختاری

۲. اصلاحات سازمانی

۳. سیاستگذاری



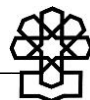
تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۸/۳۰

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	۱. ادبیات نظری ناظر بر تغییرات ساختاری در سازمان‌های دولتی
۹	۲. تاریخچه تغییرات در ساختار وزارت صنعت، معدن و تجارت
۱۱	۳. ساختار نظام اداری در اسناد بالادستی و قوانین موضوعه
۱۲	۴. مقایسه ساختار قدیم و جدید وزارت صمت
۱۹	۵. بررسی و تحلیل ساختار تشکیلاتی
۲۲	جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی
۲۳	منابع و مأخذ





## تحلیلی بر ساختار سازمانی جدید وزارت صمت با رویکرد کارکردی و سیاستی

### چکیده

هدف این گزارش ارزیابی تغییرات چارت تشکیلاتی وزارت صنعت، معدن و تجارت<sup>۱</sup> در دولت سیزدهم (که اخیراً نیز از سوی سازمان اداری و استخدامی کشور و در اجرای ماده (۳۱) قانون مدیریت خدمات کشوری تصویب و ابلاغ شد (شماره ۱۵۷۷۰ مورخ ۱۴۰۱/۳/۸))، با روش بررسی اسنادی است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد اگرچه تصمیم برای اصلاحات ساختاری (اعم از تغییر در چارت سازمانی و یا تفکیک بخش بازرگانی از ساختار فعلی) در شروع دولت سیزدهم برای مجموعه معظم و بزرگی چون وزارت صمت - که متولی سیاست‌های تولیدی و تجاری کشور است و سهم قابل توجهی در تولید ناخالص داخلی دارد - بسیار حائز اهمیت و از ابعاد مختلف نیازمند ارزیابی و تحلیل کارشناسی است، لکن طراحی چارت جدید گام مهمی در راستای دستیابی به ادغام واقعی وزارتخانه بعد از ده سال است که با اهدافی نظیر کوچک‌شدن ساختارهای عمومی و پشتیبانی با ادغام آنها در یکدیگر، تمرکز ستاد وزارتخانه بر سیاستگذاری و پرهیز از فعالیت‌های تصدیگری، تمرکز فعالیت‌ها برای مأموریت‌های اصلی و تسهیل ارائه خدمات به ذی‌نفعان و چابک‌سازی ساختار وزارتخانه انجام شده است. اما برای اینکه فرایند اصلاحی اخیر بتواند به اهداف مورد نظر برسد، لازم است برخی از موضوعات مهم مورد تأکید قرار گیرد. بر این اساس مهم‌ترین موضوعات مورد تأکید به شرح زیر ارائه می‌شود:

- تداوم برخی ابهام‌ها در زمینه ادغام واقعی وزارتخانه‌ها در سال ۱۳۹۰ و وجود حلقه‌های معیوب فرایندی و کارکردی و کم‌توجهی به شناخت جامع کارکردهای مورد انتظار از وزارتخانه موجب شده است که اگرچه مهم‌ترین هدف اعلام شده از ابلاغ چارت جدید، ایجاد هماهنگی بیشتر میان بخش‌ها و فعالیت‌ها و تأکید بر بعد هماهنگی میان سیاست‌هاست، اما ضروری است که هدف هماهنگی در سیاستگذاری کلان بین‌بخشی با تمرکز بیشتری مورد تأکید قرار گیرد.

- به‌رغم تأکید مصرحی که در تبصره «۲» قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت مصوب ۱۳۹۰/۴/۱۱ مبنی بر تنقیح قوانین مربوطه به وظایف و اختیارات وزارت صنعت، معدن و تجارت شده، وظایف و اختیارات وزارتخانه پس از تغییر در چارت جدید و بازتعریف مأموریت معاونت‌های مختلف، هنوز تدوین نشده است.

- در چارت جدید بیشترین بار هماهنگی در سطح وزارتخانه بر دوش معاونت هماهنگی و محیط کسب‌وکار است. صرف‌نظر از اهمیت این معاونت در سیاستگذاری، ایجاد هماهنگی میان بخش‌های مختلف از مهم‌ترین موانع پرداختن بیشتر به ایجاد هماهنگی فراستادی و فراوزارتخانه‌ای خواهد بود.

- همچنین شایان ذکر است در ساختار جدید، ارتباط میان سازمان‌های تابعه (از جمله سازمان‌های توسعه‌ای) با وزارتخانه و به‌ویژه معاونت هماهنگی و محیط کسب‌وکار مبهم است.

۱. در این گزارش به‌صورت مخفف به‌عنوان وزارت صمت به‌کار خواهد رفت.

• اگرچه لزوم یکپارچگی سیاست‌های صنعتی و تجاری به‌عنوان الزام نظام سیاستگذاری صنعتی و یک اصل خدشه‌ناپذیر پذیرفته شده است، اما در سال ۱۳۹۰ دو وزارتخانه صنایع و معادن و بازرگانی با دو زمینه و به‌صورت جهشی با یکدیگر ادغام شدند که بی‌توجهی به این تفاوت‌ها از یک سو و عدم ادغام واقعی به‌دلیل مشکلات فرایندی از سوی دیگر موجب آسیب‌های جدی از جمله به مدیریت بخش تجاری شد به‌نحوی که بعضاً از این فرایند با عنوان «تجمیع» و نه «ادغام» (و در هم‌تنیدگی سیاست‌ها و کارکردها) صحبت شده است.

• در چارت جدید، موضوعات تخصصی نظیر فناوری - نوآوری، بازار و تجارت خارجی، سرمایه‌گذاری و تولید و سرمایه‌انسانی در قالب گروه‌ها در هریک از این دفاتر و به‌صورت جداگانه (در حوزه معاونت‌های تخصصی صنعتی و معدنی) تعریف شده است. با توجه نبود چنین تخصص‌هایی (هم کمی و هم کیفی) در دفاتر تخصصی معاونت‌های مختلف حوزه تولید این امر بر دشواری‌های اجرای ساختار جدید افزوده است.

با توجه به چالش‌های کارکردی مطرح شده در ساختار سازمانی وزارت صمت، اهم توصیه‌های سیاستی به‌شرح

ذیل ارائه می‌شود:

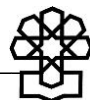
۱. ضروری است شرح وظایف و اختیارات وزارت صمت وفق تبصره «۲» قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت مصوب ۱۳۹۰/۴/۱۱ تنقیح شود. وزارتخانه در این تنقیح، محورهای تکمیل فرایندهای ادغام و رفع اشکالات کارکردی، اصلاح اساسنامه سازمان‌های توسعه‌ای با تأکید بر مأموریت‌محوری و کاهش تصدیگری طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و اصلاحیه‌های بعدی آن، را مورد تأکید قرار دهد.

۲. همچنین، ضروری است شرح وظایف و اختیارات در سطح معاونین و دفاتر تخصصی وزارتخانه متناسب با شرح وظایف و اختیارات وزارت صمت وفق تبصره «۲» قانون پیش‌گفته با تأکید بر تقویت تجارت خارجی، هماهنگی درون‌سازمانی با سازمان‌های تابعه، احیای برنامه‌ریزی توسعه‌ای، تقویت دیپلماسی تجاری و افزایش سهم صنایع با فناوری‌های پیشرفته و ارزش‌افزوده بالا تدوین شود.

## مقدمه

تلاش برای تغییر ساختار سازمانی در دستگاه‌های اجرایی می‌تواند دو معنی متضاد داشته باشد. از یک طرف این تغییرات می‌تواند نشانه اهتمام سیاستگذاران و مدیران کلان اجرایی به انطباق بیشتر رویه‌ها و ساختارهای اداری با کارکردهای سازمان باشد و تلاش جدی این سیاستگذاران را برای انجام هر چه بهتر وظایف محوله نشان دهد، اما از طرف دیگر، این تغییرات، به‌ویژه هنگامی که به‌صورت مستمر و دوره‌ای صورت گیرد، می‌تواند نشانه‌ای از سردرگمی مدیران در شناسایی علل عملکرد ضعیف سازمان خود و عاملی برای بی‌ثباتی و تضعیف بیشتر عملکرد در آینده تلقی شود.

آن‌گاه که این تلاش‌ها با اهتمام برای انطباق بیشتر رویه‌ها و ساختارهای اداری با کارکردهای سازمان باشد، سیاست‌های اصلاح ساختار معمولاً براساس الگوی توزیع اولویت‌ها در حوزه‌های مختلف و تجانس عملکرد دستگاه‌های اجرایی حاضر در حوزه‌های مختلف اقدام به ادغام یا تفکیک می‌کنند. به‌عبارت دیگر، مهم‌ترین دلایل تفکیک یا ادغام



وزارتخانه‌ها، اهداف توسعه‌ای و کارکردی کشورها تحت استراتژی و راهبردهای بلندمدت است (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۸). در دو دهه گذشته، تلاش برای اصلاح ساختار سیاستگذاری صنعتی در کشور به تجمیع و ادغام وزارتخانه‌های صنایع با معادن (۱۳۷۹) و سپس صنایع و معادن با بازرگانی (۱۳۹۰) انجامیده و در یک دهه گذشته وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت) متولی سیاستگذاری صنعتی و تجاری کشور محسوب می‌شود. این درحالی است که مسئله عدم انطباق چارت این وزارتخانه با مأموریت‌های جدید و ناهماهنگی در سیاستگذاری تولیدی و تجاری کشور در تمام یک‌دهه گذشته مطرح بوده است. اصلاح چارت وزارتخانه در قریب به یک‌ساله که از استقرار دولت سیزدهم می‌گذرد درحالی صورت گرفته است که اکنون این وزارتخانه هم با ابلاغ چارت جدید و تلاش برای برطرف کردن ابهام‌ها و ضعف‌های آن سروکار دارد و هم با تلاش‌های تازه برای تفکیک مجدد وزارتخانه و بازگشت به وضعیت پیش از شکل‌گیری وزارت صمت.

تغییرات چارت تشکیلاتی وزارت صنعت، معدن و تجارت در دولت سیزدهم که اخیراً نیز از سوی سازمان اداری و استخدامی کشور و در اجرای ماده (۳۱) قانون مدیریت خدمات کشوری تصویب و ابلاغ شده است (شماره ۱۵۷۷۰ مورخ ۱۴۰۱/۳/۸)، دستمایه تهیه این گزارش شده است. این موضوع بیشتر از آن جهت مهم و حائز اهمیت است که لازم است ساختار تشکیلاتی که با تصمیم سال ۱۳۹۰ مبنی بر ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن وفق قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت آغاز شده بود به‌طور جدی در بوته بررسی و سنگ محک کارشناسی قرار گیرد. البته طرح مجدد بحث تفکیک و تشکیل وزارت تجارت و خدمات بازرگانی اهمیت بررسی تغییرات اخیر تشکیلات وزارت صمت را به جهت راهبردی دوچندان می‌کند. به شکل تاریخی ساختار سیاستگذاری و مدیریت بخش تولید و تجارت در ایران با تغییر و تحولات بسیاری روبه‌رو بوده است. تغییراتی که از سال ۱۲۸۵ هجری شمسی با تأسیس وزارت تجارت ایران آغاز شد و در ادامه با چندین تفکیک و ادغام در سال‌هایی همچون ۱۳۱۶، ۱۳۲۰، ۱۳۳۴، ۱۳۴۱، ۱۳۵۲ و نهایتاً در سال ۱۳۹۰ با ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی، صنایع و معادن به شکل کنونی وزارت صمت درآمد. اما در این میان طرح تفکیک وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت و تشکیل مجدد وزارت بازرگانی در محافل سیاسی و اجرایی کشور واجد نکاتی است که ضرورت دارد سیاستمداران و کارگزاران کشور توجه جدی نه صرفاً به تبعات این تصمیم، بلکه اساساً به بنیان‌های فکری و حقوقی این دست تصمیمات پی‌درپی و بعضاً شتابزده در تغییر و اصلاحات ساختاری نظام اداری و اجرایی کشور داشته باشند.

معمولاً دولت‌ها براساس قوانین بالادستی وظایف خود را به‌صورت نقشه کلان ترسیم می‌کنند. با توجه به نوع نظام مدیریتی، وظایف مشخص شده برعهده مجموعه‌ای به نام وزارتخانه قرار می‌گیرد. به‌طور کلی دولت‌ها برای اصلاح و تغییر تشکیلات وزارتخانه دلایلی دارند که می‌توان به‌شرح ذیل خلاصه کرد:

- سیاست ملی جدیدی وضع کرده که ترکیب فعلی وزارتخانه نمی‌تواند آن را اجرا کند؛
- می‌خواهد پویایی در وزارتخانه را با تغییر، ترکیب و ادغام ساختار، به افکار عمومی نشان دهد؛
- قصد دارد خود را با تغییرات اصلی در محیط و تحولات پیرامونی انطباق دهد؛
- درصدد است کارایی فنی را ارتقا دهد یا بار اداری را کاهش و یا هماهنگی را افزایش دهد؛
- قصد دارد کارویژه و وظایف جدید در وزارتخانه طراحی کند که ترکیب فعلی ساختار توان آن را ندارد.

بی‌تردید انجام هرگونه تغییر در ساختار تشکیلاتی وزارتخانه‌ها پس از انجام مطالعات و تهیه سند آسیب‌شناسی وضع موجود و ترسیم سیمای مطلوب، انجام تغییرات را تسهیل و نتیجه‌بخش بودن آن را تقویت می‌کند. با وجود این وزارت صمت برای تغییرات اخیر خود گزارش آسیب‌شناسی ارائه و منتشر نکرده است.

با توجه به خلأ مطالعات و ارزیابی‌های آسیب‌شناختی در ادامه تلاش شده است تا با مطالعه اسناد موجود و با تکیه بر مبانی نظری مربوط، به تحلیل و بررسی تصمیم اخیر دولت و وزارت صمت (در تغییر ساختار) با تأکید بر معاونت هماهنگی و محیط کسب‌وکار پرداخته شود. اهمیت معاونت مذکور از آن جهت است که در انجام وظایف، ایجاد هماهنگی در سطوح فردی، گروهی و سازمانی، یک ضرورت راهبردی است. ماهیت سیاست‌ها به‌گونه‌ای است که اجرای آن نیازمند درگیر شدن سازمان‌های مختلف است. از این رو بدون ایجاد هماهنگی درون‌سازمانی، هماهنگی با سایر سازمان‌های درگیر در اجرای سیاست و برآوردن اهداف مورد نظر با مشکل جدی مواجه خواهد شد.

### ۱. ادبیات نظری ناظر بر تغییرات ساختاری در سازمان‌های دولتی

مبنای نظری ادغام سازمان‌های دولتی را می‌توان در نظریه‌های مدیریت دولتی دنبال کرد. بر مبنای نظریه‌های مدیریت دولتی، ادغام وزارتخانه‌ها، از دکترین‌های اصلاحی در بخش دولتی ریشه گرفته است. دهه‌های گذشته شاهد تغییر دکترین‌های اصلاحی در بخش دولتی و امواج متفاوتی از تغییرات ساختاری بوده است. این تغییرات عمدتاً ناشی از فشارهای مالی در پی تغییرات نظام اقتصادی بین‌المللی از یکسو و تقاضای بی‌امان برای بهبود خدمات و مقررات دولتی در نظام‌های سیاسی ملی از سوی دیگر بوده است. این فشارها عمدتاً منجر به پاسخ‌های سیاستی معطوف به محدود کردن بودجه و کوچک‌سازی خدمات عمومی دولت‌ها و همچنین اقدامات مختلف برای خصوصی‌سازی عملیات دولتی و مقررات‌زدایی شده و در نتیجه اصلاحات اداری به یک فعالیت روزمره در بخش دولتی تبدیل شده است. با وجود این، بخش دیگری از اصلاحات ساختاری معطوف به هدفمند شدن ساختارهای دولتی و انطباق ساختارهای سازمانی دولت‌ها با تحولات جدید جهانی و اقتضانات بین‌المللی است.

در مورد طرح ادغام وزارت صمت که در سال ۱۳۹۰ و در قالب اجرای ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه انجام شد، همین دست اهداف کوچک‌سازی مورد توجه بوده است<sup>۱</sup>، اما علاوه بر آن، تلاش برای تمرکزبخشی و ایجاد هماهنگی و هدفمندی بیشتر در سیاستگذاری صنعتی و تجاری کشور نیز از جمله اهداف این ادغام محسوب می‌شود.

از منظر ادبیات نظری تغییرات ساختاری، تلاش برای اصلاح سازمان‌های دولتی حول مؤلفه‌هایی نظیر تمرکز/تمرکززدایی و مقررات‌گذاری/مقررات‌زدایی مشخص می‌شود. انجام وظایف سازمان با تکیه بیشتر به هر کدام از دو پارادایم بالا، روندهای عملکرد سازمان‌ها را دچار تغییر می‌کند. آنچه در عصر کنونی قابل توجه است، این است که دو مجموعه از اصول مورد اشاره به نسخه‌هایی منجر می‌شوند که می‌توانند حرکت در هر دو جهت را به‌طور هم‌زمان ارتقا دهند (اکوآن، ۱۹۹۰). علاوه بر سمت و سوی تغییرات ساختاری و مؤلفه‌هایی که ذکر شد، فرایند و مؤلفه‌های مؤثر بر مسیر انجام اصلاحات نیز

۱. ماده (۵۳). دولت مکلف است یک یا چند وزارتخانه را به‌نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام نماید که تا پایان سال دوم برنامه تعداد وزارتخانه‌ها از بیست‌ویک وزارتخانه به هفده وزارتخانه کاهش یابد. وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های جدید با پیشنهاد دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.



در موفقیت یا عدم موفقیت انجام اصلاحات در سازمان اهمیت دارند. این مؤلفه‌ها در قالب اراده رهبران سیاسی، مقاومت‌های درون‌سازمانی در برابر تغییر، پنجره فرصت سیاستگذاری، اقتضائات محیطی حاکم بر اصلاحات ساختاری و مسائلی از این قبیل ظاهر می‌شوند. در بخش حاضر، هر دو سمت و سوی تغییرات ساختاری و فرایند و مؤلفه‌های مؤثر بر تغییرات ساختاری بررسی شده‌اند.

## ۱-۱. مؤلفه‌های مهم در تنظیم اصلاحات ساختاری

این مؤلفه‌ها در بخش حاضر در دو قالب **تمرکز / عدم تمرکز** و **مقرراتگذاری / مقررات‌زدایی** مورد توجه قرار گرفته است.

### ۱-۱-۱. تمرکز / عدم تمرکز

یک سازمان می‌تواند در هر دو جهت تمرکز یا عدم تمرکز (تمرکززدایی) دست به اصلاحات ساختاری بزند. نکته مهم در این زمینه، ظرفیت و تمایل استراتژیک رهبری سازمان (یا دولت) برای مشخص کردن وظایفی است که از یک سو نیاز به تمرکز و از سوی دیگر نیاز به تمرکززدایی دارند. سیاست محدود کردن هزینه‌ها و کوچک کردن دولت، مستلزم ایجاد صورت‌هایی از تمرکز و تمرکززدایی است که با یکدیگر سازگار باشند. برای مثال، بودجه‌ریزی متمرکز هزینه‌ها و سیستم‌های غیرمتمرکز مدیریت مالی، می‌توانند بدون تحت فشار قرار دادن ظرفیت‌های دولت‌ها برای مدیریت مؤثر منابع مالی خود، همزیستی داشته باشند (اسشیک، ۱۹۸۶).

اگرچه نمی‌توان معیارهای دقیقی را برای طراحی اثربخش سازمانی در این موارد تعریف کرد، اما از مطالب فوق می‌توان نتیجه گرفت که یک ساختار مدیریتی سالم، باید شامل تمرکز گزینشی بر تعداد کمی از کارکردها و اولویت‌ها و تمرکززدایی خوبی در بقیه باشد. وقتی این‌طور نیست، باید نقص در طراحی و یا مدیریت را فرض کرد (کمپیل، ۱۹۸۸). تمرکز / عدم تمرکز می‌تواند به صورت کنترل یا تفویض اختیار در مدیریت دولتی ظاهر شود. این نوسان به تغییرات جدی هم در سطح جهت‌گیری‌های سیاستی دولت و هم روش‌هایی که مدیران برای مدیریت عملیات دولت در نظر گرفته‌اند منجر می‌شود. تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد که کنترل زمانی به بهترین وجه انجام می‌شود که هم اراده سیاسی برای غلبه بر ناکارآمدی‌های حاصل از عدم تمرکز و پراکندگی وجود داشته باشد و هم چارچوب سیاستی مناسبی برای ایجاد یکپارچگی تعهدات تخصصی به وجود بیاید. نیاز به وجود این دو شرط به این معنی است که کنترل سیاستی، در هر مقطع زمانی معین، در حوزه‌های محدودی قابل اعمال و مؤثر خواهد بود. در مواردی که این شرایط برآورده نمی‌شود، تفویض اختیار سازمانی مناسب‌ترین رویکرد است، زیرا با ایجاد استقلال لازم برای مدیریت، امکان ارزیابی نتایج خاص را به بهترین وجه فراهم می‌کند. همچنین ممکن است مشوق تلاش‌های مؤثرتر، برای هماهنگی در سطوح پایین‌تر باشد (اکوان، ۱۹۹۰).

### ۱-۱-۲. مقرراتگذاری / مقررات‌زدایی

تداوم مقرراتگذاری / مقررات‌زدایی یک چالش مدیریتی دشوار برای دولت‌ها، در مقابل سازمان‌های بخش خصوصی است، زیرا دولت‌ها برای مقرراتگذاری درست و اجرای صحیح آن، به درجه بالایی از تخصص‌گرایی و ایجاد تمایز در سطوح افقی (بین بخشی) و عمودی اختیارات اجرایی نیاز دارند. برای مثال مقرراتگذاری و افزایش هماهنگی از طریق مقررات

دولت، می‌تواند موجب رشد تعداد پست‌های کابینه و یا در سطح عملیاتی، افزایش تعداد ادارات و سازمان‌های تحت نظارت مستقیم دبیران یا وزیران کابینه شود یا تعداد شرکت‌ها، هیئت مدیره‌ها و کمیسیون‌های شبه‌مستقلی را که اکنون در دستگاه دولتی هستند افزایش دهد. همچنین این سیاست‌های هماهنگ‌کننده هنگامی که با سازوکارهای حمایتی مانند قدرت متمرکز، استراتژی‌های سیاستی تعریف شده و برنامه‌های قابل مدیریت همراه نباشند، موفقیت چندانی در پی نخواهند داشت.

## ۲-۲. فرایند انجام تغییرات ساختاری

به همان شکل که تغییرات ساختاری در سازمان‌ها با انتخاب از میان مؤلفه‌ها و شکل‌های مختلف مدیریت سازمان روبه‌رو است، فرایند انجام تغییرات ساختاری هم به‌صورت‌های مختلفی قابل انجام است.

### ۱-۲-۲. پنجره فرصت تغییرات ساختاری

جان کینگدون<sup>۱</sup> (۲۰۰۳) چگونگی انتخاب دولتمردان از میان سیاست‌های پیشنهاد شده جهت حل مشکلات را بررسی می‌کند. سیاست پیشنهادی ایده‌ای است که زمان انتخاب و اجرایش فرا رسیده باشد. این ایده باید آن قدر قدرتمند شود که توانایی چیره شدن بر تمام مشکلات سیاسی و اجتماعی رقیب را داشته باشد. اما کینگدون اعلام می‌کند که این برداشت در خصوص سیاست پیشنهادی گمراه‌کننده است. زیرا شرایط اساسی مورد نیاز برای اتخاذ سیاست جدید را لحاظ نمی‌کند. کینگدون معتقد است که یک ایده برای آنکه بتواند راه خود را تا تبدیل شدن به یک سیاست جدید طی کند، نیازمند گشوده شدن یک پنجره فرصت<sup>۲</sup> است. این امر نیز مشروط به همراستا شدن سه جریان مجزاست که به‌ترتیب عبارتند از: جریان مسئله<sup>۳</sup>، جریان سیاست<sup>۴</sup> و جریان سیاسی<sup>۵</sup>.

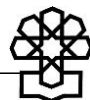
از نظر کینگدون اجرای ایده‌های اصلاحی در مورد نحوه پاسخگویی به عدم تطابق بین ساختار داخلی و محیط سازمانی زمانبر است. اصلاحات اداری ممکن است در کوتاه‌مدت ناموفق باشد، اما ایده‌های اصلاحی زیست خاص خود را دارند<sup>۶</sup> و ممکن است در مقطع زمانی دیگری پس از متعادل شدن با اصلاحات جدید همراه شوند.

چنانچه ذکر شد یک ایده برای آنکه بتواند راه خود را تا تبدیل شدن به یک سیاست جدید طی کند، نیازمند گشوده شدن یک پنجره فرصت است، بر این اساس باید بین یک تصمیم و پنجره دستورکار تفاوت قائل شد (هروگ و همکاران، ۲۰۱۷). در چارچوب اصلاحات ساختاری کینگدون، کارآفرین سیاسی کلیدی وزیر است. بنابراین، برای ایجاد تغییر، او نیازی به کسب اکثریت در پارلمان ندارد، بلکه باید مایل باشد که تغییرات را در شرایطی که مقامات وزارتخانه معمولاً وضعیت موجود را ترجیح می‌دهند، تحت فشار قرار دهد (کریستنسن ۱۹۹۷).

### ۲-۲-۲. فرایند گذار در تغییرات ساختاری

تغییر یک سازمان از وضعیت فعلی به مطلوب فرایندی پیچیده و چندبعدی است (آکرمان و اندرسون، ۲۰۰۱) بنابراین

1. John W. Kingdon
2. Window of Opportunity
3. Problem Stream
4. Policy Stream
5. Politics Stream
6. Reform Ideas Have a Life of Their Own



وجود روش نظام یافته و منسجم در فرایند تغییر، امری ضروری و حیاتی محسوب می‌شود. سه عامل اصلی اثرگذار بر تغییرات عبارتند از: محتوی تغییر، زمینه تغییر و فرایند تغییر (ویپ و پتی گرو، ۱۹۹۲). اثربخشی تغییر وابسته به هماهنگی بین زمینه، محتوی و فرایند آن و نیازمند نگرشی اقتضایی به تئوری‌های مختلف است تا آنها را با نگاهی نظام‌مند و نو، ترکیب نموده و به هماهنگی راهبردی عوامل و هم‌افزایی در سازمان منجر شود.

مطالعات نشان می‌دهند اغلب مشکلات ایجاد شده در مدیریت تغییرات نشئت گرفته از شیوه اجرا و پیاده‌سازی آن است. در میان مؤلفه‌های اثرگذار در این بعد نیز شیوه مدیریت و برنامه‌ریزی تغییرات از اهمیت بسزایی برخوردارند و فارغ از آنکه تغییر از چه نوعی باشد و در چه زمینه‌ای اجرا شود، در اجرای تغییر باید به این عوامل توجه گردد. مؤلفه‌های فرایندی که باید بیشتر مورد مذاقه عاملان تغییر باشند عبارتند از: تعهد و باور مدیران به استمرار تغییر، هماهنگی تغییر با سایر ابعاد و برنامه‌های سازمان، برگزاری جلسات آموزشی، توجیه و شکستن تغییر به برنامه‌ای عملیاتی و قابل سنجش که مسئول رسیدگی به هر بخش از آن مشخص باشد (ناصحی فر و همکاران، ۱۳۹۲). طبق مطالعات ناصحی فر و همکاران (۱۳۹۲)، موفقیت تغییر در گرو آن است که نوع تغییری که سازمان با آن مواجه است شناسایی شود تا به اقتضای آن سایر گام‌های فرایند طراحی و اجرا شود. اقدام‌های بعدی مدیران و عاملان تغییر باید متناسب با نوع تغییر باشد. برای مثال تغییرات بنیادی که هسته سازمان را متأثر می‌کنند به دلیل ماهیت تهدیدکننده خود باید با اطلاع‌رسانی، آموزش و برنامه‌ریزی بیشتری همراه با رهبری حمایتی در آنها پررنگ‌تر باشد تا از مقاومت کارکنان تا حد امکان جلوگیری شود. مطالعه مذکور نشان داده است که در تغییرات انقلابی مدیر و عاملان تغییر باید با ایجاد موجی از اضطراب، حس ناامنی را در کارکنان ایجاد کنند و زمینه را برای پیاده‌سازی موفق تغییرات و نهادینه شدن آنها در کوتاه‌مدت فراهم آورند. در جدول ۱ خلاصه دیدگاه‌های نظری درباره تغییرات ساختاری آمده است.

جدول ۱. نظریه‌های انجام اصلاحات ساختاری در سازمان‌ها

رویکردها و نظریه‌ها	عوامل و عناصر	عامل هماهنگی به چه نحوی است
نظریه انتخاب عمومی (۱۹۵۶)، مدیریت‌گرایی (۱۹۹۱)	تمرکز / عدم تمرکز؛ مقرراتگذاری / مقررات‌زدایی	بسته به نظام‌های سیاسی بین عناصر در نوسان است
درلین (۱۹۹۶)	عوامل سیاسی مانند تغییرات در ائتلاف حکومتی	فشار سیاسی
نظریه اقتضایی (دونالدسون، ۱۹۹۶)	تغییرات محیطی	ادراک افزایش مشکلات هماهنگی توسط بوروکرات‌های وزارتخانه
مدل جریان‌ات چندگانه کینگدون (۲۰۰۳)	سه جریان مستقل - مسائل اجتماعی، جایگزین‌های سیاسی و حمایت سیاسی	مرور زمان و نقش‌آفرینی کارآفرین سیاسی
مدل سه عاملی (کریسنسن، لاگرید، رینس، رویک، ۲۰۰۷ و پترز، ۱۹۹۲)	استراتژی‌های آگاهانه رهبران سیاسی. فرهنگ اداری و درک آن از مسیر مناسب توسعه (مستعار بافت تاریخی-فرهنگی) و فشارهای محیطی، ناشی از زمینه‌های بین‌المللی و ملی	رهبری آگاهانه با ملاحظه فرهنگ اداری و بافت تاریخی
(لی و استرنگ، ۲۰۰۶؛ پترز، ۱۹۹۲؛ پولیت و بوکارت، ۲۰۰۴)	تغییرات اقتصادی، تکنولوژیکی و اجتماعی	رهبری و هدایت سازمان برای سازگاری با تحولات بیرونی
(چو، ۲۰۱۲؛ گلدیچ، ۲۰۰۲؛ گرافتون، ۱۹۷۹؛ جانگ، ۲۰۰۰)	رشد اقتصادی و جمعیت	رهبری و هدایت سازمان برای سازگاری با تحولات بیرونی
آدام و همکاران (۲۰۰۷)	انگیزه‌های سیاسی و چسبندگی سازمانی	رهبری سیاسی با جلب مشارکت و ملاحظه تعلقات و مقاومت‌های سازمانی

عوامل و عناصر	عامل هماهنگی به چه نحوی است	رویکردها و نظریه‌ها
تبین‌های تک‌عاملی مانند چرخش‌های سیاسی حزبی	برون سازمانی و همسو با جهت‌گیری‌های حزبی	رولان و رونس (۲۰۱۲)
محتوی، زمینه و فرایند تغییر	رهبری و برنامه‌ریزی تغییرات، هماهنگی تغییر با سایر ابعاد و برنامه‌های سازمان	مدل تغییرات سازمانی یکپارچه

مأخذ: یافته‌های گزارش.

### ۳-۱. کاربست نظریه‌های تغییرات ساختاری در ارزیابی تغییر چارت وزارتخانه

نظریه‌های مختلف اصلاحات ساختاری، موضوعات متفاوتی را در انجام اصلاحات ساختاری با اهمیت تشخیص داده و بر آن تأکید می‌کنند. برپایه این نظریه‌ها، کارآمدی اصلاحات ساختاری در گرو توجه به این عوامل است. در این میان عوامل سیاسی و عوامل محیطی و اجتماعی و همچنین تغییرات فناورانه نقش تعیین‌کننده‌ای در اصلاح ساختارهای دولتی دارند. ضمن اینکه نباید از نقش مهم راهبردهای آگاهانه رهبران سیاسی، فرهنگ اداری و درک آن از مسیر مناسب توسعه (بافت تاریخی و فرهنگی ساختارها) و فشارهای محیطی ناشی از تحولات بین‌المللی و ملی غافل شد. چند نکته تکمیلی و مهم در ارتباط با مباحث نظری تغییرات ساختاری به شرح زیر است:

- ساختارهای وزارتی عمدتاً در طی زمان و به‌عنوان پاسخ به مشکلات هماهنگی درون سازمانی تنظیم می‌شوند؛
- چسبندگی (مقاومت در برابر تغییر)<sup>۱</sup> کم سازمانی همراه با انگیزه‌های سیاسی بالای رهبران برای تغییر منجر به انجام تغییرات می‌شود؛

• اصول تاریخی تعبیه شده در ساختارها (تخصص‌ها)، اشکال تقسیم‌کار بین واحدها و وزارتخانه‌ها در داخل دولت، شیوه‌های هماهنگی و انواع سلسله‌مراتب، نهادهای محکمی هستند که آثار محدودکننده، جهت‌دهنده و توزیع‌کننده بسیاری در منابع دارند. پس از تأسیس، آنها به بخشی اساسی از عملکرد اداری دولت تبدیل می‌شوند و تبعات بلندمدت برای عملکرد سازمان‌ها دارند؛

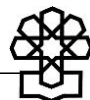
• ترتیبات نهادی سیاسی و اداری بیانگر توسعه پیوندهای متقابل مستحکم میان بازیگران بر قوانین و ساختارهایی است که در طول زمان توسعه یافته و اشکال تخصص، هماهنگی و سلسله‌مراتب را نهادینه می‌کند؛

• علاوه بر اهمیت هماهنگی در درون سازمان برای حصول به اهداف تعیین شده، وجود هماهنگی میان دستگاه‌ها و بازیگران مختلف (خارج از سازمان) در اجرای سیاست‌ها یک ضرورت راهبردی است؛

• مطالعات مختلف نشان داده است که بیشتر مشکلات ایجاد شده در مدیریت تغییرات ساختاری (فارغ از الزامات و ضرورت‌های طراحی و تدوین) نشئت گرفته از شیوه اجرا و پیاده‌سازی آن است. در میان مؤلفه‌های اثرگذار در این بعد نیز شیوه مدیریت و برنامه‌ریزی تغییرات از اهمیت بسزایی برخوردارند و فارغ از آنکه تغییر از چه نوعی باشد و در چه زمینه‌ای اجرا شود، در اجرای تغییر باید به این عوامل توجه شود.

• انگیزه‌های سیاسی می‌توانند بر تغییرات تشکیلات اداری تأثیر بگذارند. در چارچوب «رویکرد انتخاب عقلانی»، این انگیزه‌ها بر پویایی قدرت و منفعت‌ذی‌نفعان تأکید می‌کنند. در مقابل در چارچوب اصلاحات ساختاری کینگدون

۱. این بعد به ویژگی‌های ذاتی یک سازمان اشاره دارد (ویژگی‌هایی که بر مقاومت آن در برابر تغییر تأثیر می‌گذارد).



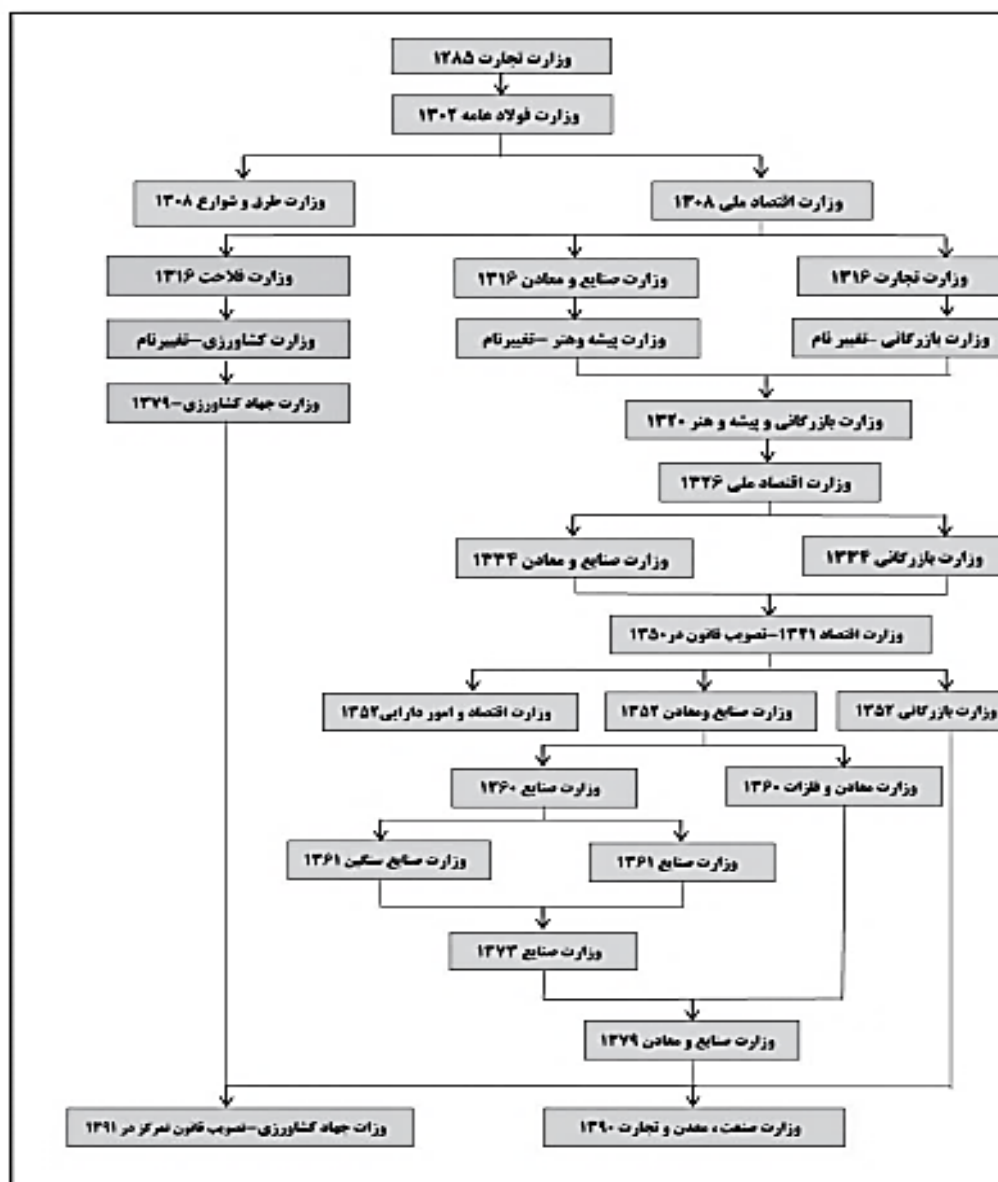
مهم‌ترین نقش در تحولات سطح وزارتخانه در اختیار تصمیمات سیاسی و غیرسیاسی وزیر است. زیرا، براساس نظریه چندگانه کینگدان برای انجام تغییرات باید سه جریان مسئله، سیاست اصلاحی و فرایند سیاسی همراستا شوند. این وزیر است که این امکان را دارد که بتواند این تغییرات را در سطح وزارتخانه با سهولت بیشتری انجام دهد.

## ۲. تاریخچه تغییرات در ساختار وزارت صنعت، معدن و تجارت

اگرچه تغییرات در ساختار دولت پدیده جدیدی در مدیریت سطح ملی کشور نیست، تفکیک، ادغام و گاهی اوقات طراحی وزارتخانه‌های جدید در دهه اخیر فراوانی بیشتری داشته است. مهم‌ترین سؤالی که در سال‌های اخیر در باب چنین سازمان‌های در دولت فراروی اندیشمندان و اندیشه‌وزران مدیریت در دولت قرار گرفته است، دلایل چنین اصلاحاتی است.

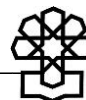
تعداد و نوع وزارتخانه‌ها در ایران مانند کشورهای دیگر در طول تاریخ طی دولت‌های مختلف بر مبنای سیاست‌های اجرایی هر دولت، دستخوش تغییرات بسیاری شده است. نخستین وزارتخانه‌های ایران را می‌توان مربوط به دوران قاجاریه دانست. بیشترین تعداد وزارتخانه‌ها در این دوران مربوط به زمان میرزا علی‌اصغر خان امین‌السلطان (۱۳۱۶ هجری قمری) با ۱۸ وزارتخانه بوده است. با روی کار آمدن دولت پهلوی یعنی در سال‌های ۱۲۹۹ تا ۱۳۵۷ نیز با انتساب هر نخست‌وزیر تغییراتی در تعداد و نوع وزارتخانه‌ها به وجود می‌آمد که تشکیل وزراتخانه‌های جدید و یا گاهی ادغام چند وزراتخانه با یکدیگر را شامل می‌شد. بعد از انقلاب اسلامی، در زمان مهدی بازرگان دو وزارتخانه امور اجتماعی و کار با یکدیگر ادغام و به وزارتخانه کار و امور اجتماعی، وزارتخانه فرهنگ و هنر و وزارتخانه اطلاعات و جهانگردی ادغام و به وزارتخانه ارشاد ملی تبدیل شد. بیشترین تعداد وزارتخانه در این دوران مربوط به سال‌های ۱۳۶۰ تا ۱۳۶۷ با ۲۴ وزارتخانه بوده است. از سال ۱۳۶۸ تاکنون به منظور کوچک‌سازی دولت، با ادغام چند وزارتخانه با یکدیگر تعداد وزارتخانه‌ها کاهش یافته و در حال حاضر ۱۹ وزارتخانه مشغول به کار است.<sup>۱</sup> تغییرات ساختاری وزارتخانه‌های تولیدی از سال ۱۲۸۵ در شکل ۱ نشان داده شده است.

شکل ۱. تغییرات وزارت صنعت، معدن و تجارت از ۱۲۸۵ الی ۱۳۹۰



مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت.

بررسی وضعیت ساختاری وزارت صنعت و معدن و تجارت نشان می‌دهد که از زمان تأسیس وزارت تجارت ایران تأسیس وزارتخانه جدیدی با عنوان وزارت صنایع و معادن تقریباً دو دهه به طول انجامیده است. پس از آن نیز این وزارتخانه دستخوش تغییراتی در محتوا و حتی نام خود شده است. در همین رابطه، ساختار سیاستگذاری و مدیریت بخش تولید و بازرگانی در ایران در طول تاریخ با تغییرات و تحولات بسیاری روبه‌رو بوده است. از سال ۱۲۸۵ که وزارت تجارت در ایران تأسیس شد تا سال ۱۳۹۰ که وزارت صنعت، معدن و تجارت به شکل کنونی خود درآمد، بارها دو حوزه تولید و بازرگانی در کنار هم و به‌صورت مجزا در ساختار اقتصادی کشور نقش ایفا نموده‌اند. برای مثال در سال ۱۳۱۶ وزارت تجارت و وزارت صنایع و معادن وجود داشته‌اند که در سال ۱۳۲۰ با ادغام آنها وزارت بازرگانی، پشه و هنر تأسیس شد. پس از آن در سال ۱۳۳۴ مجدداً وزارتخانه‌های صنایع و معادن و بازرگانی از هم جدا شدند که این



موضوع بارها و بنابر مصالح آن زمان اتفاق افتاده است.

از زمان تشکیل وزارت اقتصاد ملی در سال ۱۳۰۸ تاکنون، در مدت ۵۷ سال، حوزه بازرگانی و صنعت در دو وزارتخانه مجزا بوده و در ۳۱ سال دیگر در یک وزارتخانه ادغام بوده‌اند. در سال ۱۳۹۰ ششمین تغییر در ساختار این دو وزارتخانه ایجاد شد و با ادغام وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی، وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت تشکیل شد. زمینه ادغام دو وزارتخانه «صنایع و معادن» و «بازرگانی» در سال ۱۳۹۰ از زمان تدوین برنامه سوم توسعه شکل گرفت. در این برنامه، سیاستگذاری‌های کلان، منسجم و یکپارچه در بخش صنعت معدن و تجارت مطرح شد. در برنامه پنجم توسعه کشور هم به این امر پرداخته شد، چنانچه دولت براساس ماده (۵۳) این قانون مکلف شد که یک یا چند وزارتخانه را با هم ادغام کند و تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۴ به ۱۷ مورد کاهش یابد. بنابراین هیئت دولت در اوایل سال ۱۳۹۰ لایحه ادغام دو وزارتخانه بازرگانی و صنعت و معدن را به تصویب رساند و تیرماه همان سال نیز وزارتخانه فعلی با عنوان «صنعت، معدن و تجارت» با تصمیم مجلس شورای اسلامی شکل گرفت.<sup>۱</sup>

علاوه بر تغییرات در سطح ادغام و تفکیک وزارتخانه‌ها در دهه‌های اخیر، بسیاری از این تغییرات در سطح ساختار داخلی و تشکیلاتی وزارتخانه‌ها انجام شده که این موضوع عموماً به برنامه‌های وزیر منتخب در هر دوره مرتبط بوده است. اما همچنان این سؤال اساسی باقی مانده است که آیا این تغییرات در سطوح مختلف توانسته وزارتخانه‌ها را به اهداف مورد نظر خود نزدیک کند.

### ۳. ساختار نظام اداری در اسناد بالادستی و قوانین موضوعه

ساختار نظام اداری در اصول مختلف قانون اساسی به صورت صریح و یا غیرمستقیم از جمله اصول چهارم، ششم، چهل و چهارم، پنجاه و هفتم، یکصد و الی یکصد و سوم، یکصد و بیست و هشتم، یکصد و سی و چهارم، یکصد و سی و هشتم، یکصد و پنجاه و هشتم و یکصد و شصتم مورد اشاره قرار گرفته است. مجموعه سیاست‌ها و قوانین و عناصر راهبردی مرتبط با ساختار نظام اداری در کشور را می‌توان به شرح جدول ۲ بیان کرد:

#### جدول ۲. عناصر راهبردی مرتبط با ساختار تشکیلاتی در اسناد بالادستی و قوانین موضوعه

سیاست‌ها و قوانین	عناصر راهبردی مرتبط با ساختار تشکیلاتی
<ul style="list-style-type: none"> <li>• برنامه‌های اول تا ششم توسعه</li> <li>• ۷ برنامه تحول نظام اداری</li> <li>• ۱۰ برنامه تحول نظام اداری</li> <li>• قانون مدیریت خدمات کشوری</li> <li>• سیاست‌های کلی نظام اداری</li> <li>• ....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم تمرکز و منطقی‌سازی</li> <li>• اصلاح ساختارها و فرایندها</li> <li>• خصوصی‌سازی و بهبود کیفیت خدمات</li> <li>• الکترونیکی‌سازی، انعطاف‌پذیری، چابک‌سازی و متناسب‌سازی</li> <li>• کل‌نگری و همسوسازی و تعامل اثربخش</li> <li>• کارایی و اثربخشی</li> <li>• کارآمدسازی و هماهنگی</li> <li>• نظارت و کنترل، یکپارچه‌سازی اطلاعات</li> </ul>

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۱. ابلاغیه شماره ۲۳۹۳۱/۵۵۰/۴/۱۴/۱۳۹۰، قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت.

باید اشاره کرد که سیاست‌های کلی نظام اداری که در تاریخ ۱۳۸۹/۲/۱ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده است، شامل تأکید بر موضوعاتی همچون فرهنگ اداری و خدمت‌رسانی، عدالت‌محوری، جذب و حفظ حرفه‌ای کارکنان، بهبود ساختارها و فرایندها، هماهنگی دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی، بهبود خدمت‌رسانی، حفظ حقوق مردم، توجه به استحکام خانواده، تنظیم روابط اداری براساس امنیت روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی و رفاهی، ایجاد زمینه رشد معنوی، علمی و تخصصی منابع انسانی و حفظ کرامت و عزت و تأمین معیشت کارکنان بوده است.

#### ۴. مقایسه ساختار قدیم و جدید وزارت صمت

موضوع تغییر ساختار وزارت صمت، از هنگام تأسیس وزارت صنایع و معادن (۱۳۷۹) و انجام تلاش‌ها برای تدوین استراتژی توسعه صنعتی و مأموریت محور ساختن این وزارتخانه قابل شناسایی است. در بخش توصیه‌های سیاستی «سند استراتژی توسعه صنعتی» که در سال ۱۳۸۲ توسط دانشگاه صنعتی شریف تهیه شد، به این نکته مهم در ساختار سازمانی تأکید شده بود که چارت وزارت جدید به دو معاونت اصلی تولید و معاونت تجارت کاهش یابد و در بالادست این دو معاونت اصلی، یک شورای عالی سیاست‌گذاری و هماهنگی تولیدی و تجاری پیشنهاد شده بود تا چالش‌های احتمالی فرایندی و کارکردی و شکست در هماهنگی‌ها و انسجام سیاستی را حل کند. این شورای پیشنهادی بالاترین مقام بعد از مقام وزیر در وزارتخانه در نظر گرفته شد.

##### ۴-۱. ساختار پیشین وزارت صنعت، معدن و تجارت

در سال ۱۳۹۰، وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی با یکدیگر ادغام شدند، با وجود این مسئله ادغام و ایجاد کارایی در ساختار جدید از همان سال ۱۳۹۰ مطرح بوده است. یکی از مهم‌ترین نکات در خصوص وزارت صنعت، معدن و تجارت نداشتن ساختار تشکیلاتی و شرح وظایف مصوب در یک دهه پس از ادغام بوده است. ساختار پیشین وزارتخانه براساس ۷ معاونت و دفاتر تخصصی آنها شکل گرفته بود. این معاونت‌ها شامل معاونت امور صنایع، معاونت امور معدن و صنایع معدنی، معاونت بازرگانی داخلی، معاونت توسعه مدیریت، منابع و امور استان‌ها، معاونت طرح و برنامه، معاونت آموزش، پژوهش و فناوری، معاونت امور حقوقی و مجلس بودند. در مجموع دفاتر تخصصی این زیرمجموعه ۳۰ دفتر بوده است. ساختاری که وزارتخانه پس از ادغام براساس آن عمل می‌کرده در شکل ۲ نشان داده شده است.



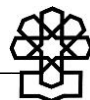
براساس گزارش‌های در دسترس، جهت‌گیری کلی در طرح‌ریزی ساختار سازمانی نوین وزارت صمت ادغام واقعی وزارتخانه بعد از ده سال و به شرح زیر قید شده است:

- ادغام واقعی وزارتخانه بعد از ۱۰ سال،
- تسهیل ارائه خدمات به ذی‌نفعان و چابک‌سازی ساختار،
- کوچک‌شدن ساختار عمومی و پشتیبانی،
- گسترده‌تر شدن مأموریت‌های راهبردی،
- تمرکز ستاد وزارتخانه بر سیاستگذاری و پرهیز از فعالیت تصدیگری،
- یکپارچه‌سازی فعالیت‌ها در قالب زنجیره ارزش و واگذاری تمامی موضوعات رشته‌فعالیت‌ها به دفاتر رشته‌فعالیتی و ادغام دفاتر رشته‌فعالیتی در سایر سازمان‌ها با دفاتر ستادی،
- تفکیک سازمان‌های وابسته به سازمان‌های حاکمیتی و غیرحاکمیتی،
- اصلاح کلیه فرایندهای ارائه خدمات به کسب‌وکارها،
- تمرکز بر رشته فعالیت‌های مغفول طی دهه‌های اخیر از قبیل صنایع خلاق، صنایع هوایی، صنایع مواد پیشرفته و خدمات کسب‌وکار،
- متمرکز نمودن فعالیت‌ها در ستاد وزارتخانه،
- تفکیک فعالیت‌های مرتبط با حوزه بازرسی در ستاد وزارتخانه و سازمان‌های تابعه.

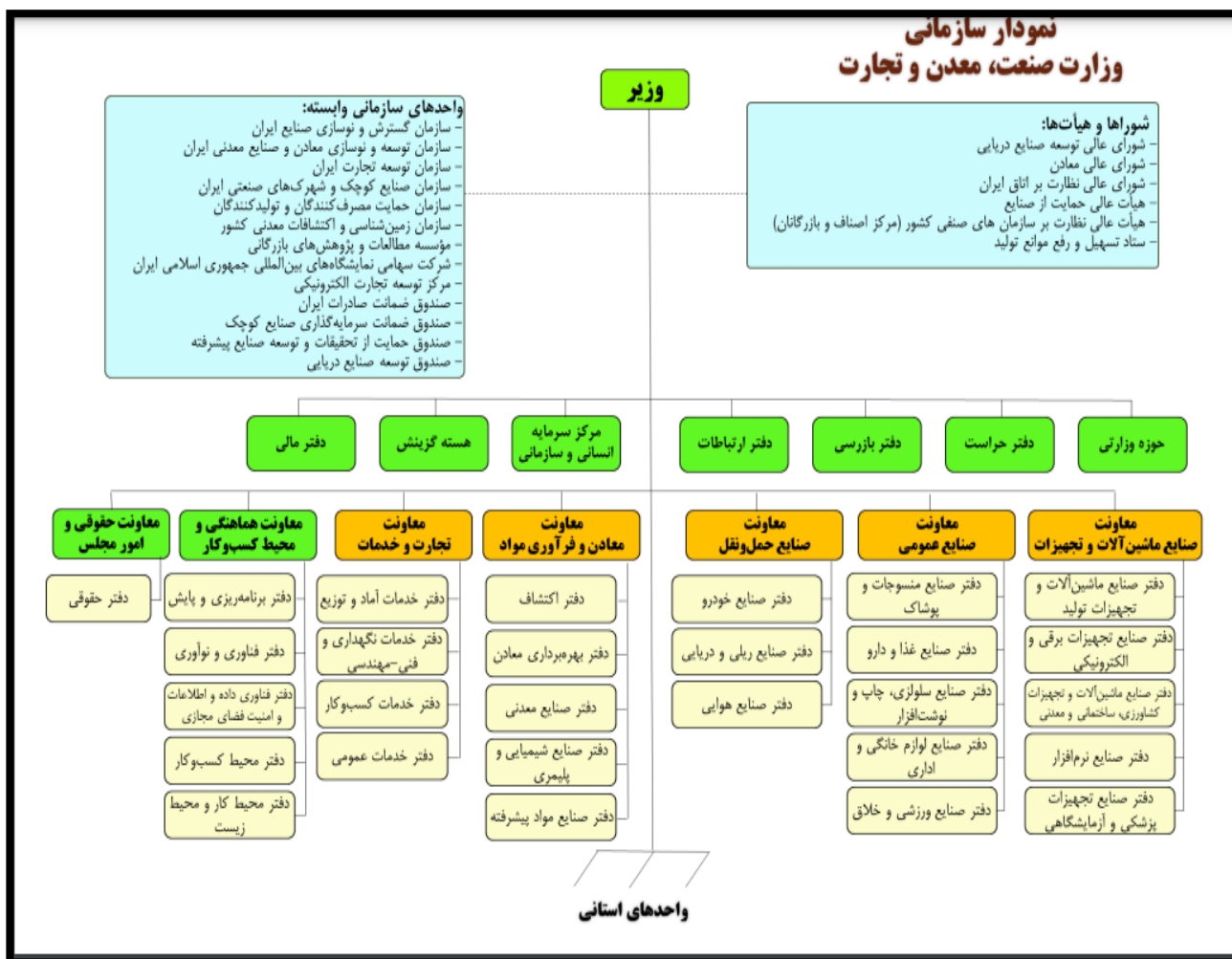
### ۳-۴. ترکیب معاونت‌ها در ساختار جدید

در ساختار جدید، همان‌گونه که در شکل ۳ نشان داده شده است وزارت صمت با هفت معاونت شامل «معاونت هماهنگی و محیط کسب‌وکار»، «معاونت حقوقی و امور مجلس»، «معاونت صنایع حمل‌ونقل»، «معاونت صنایع عمومی»، «معاونت صنایع ماشین‌سازی و تجهیزات»، «معاونت معادن و فراوری مواد» و «معاونت تجارت و خدمات» فعالیت می‌کند. بر این اساس در این ساختار ۲۸ دفتر طراحی شده است. همچنین، طبق فرایندهای اصلی وزارتخانه، رشته فعالیت‌ها در قالب پنج معاونت طبقه‌بندی شده است:

- معاونت صنایع عمومی: فعالیت‌ها و محصولات مرتبط با مردم (B2C)،
- معاونت صنایع ماشین‌آلات و تجهیزات: فعالیت‌ها و محصولات سرمایه‌ای و زیرساختی مرتبط با کسب‌وکارها (B2B)،
- معاونت صنایع حمل‌ونقل: فعالیت‌ها و محصولات مرتبط با حوزه حمل‌ونقل،
- معاونت معادن و فراوری مواد: فعالیت‌ها و محصولات مرتبط با منابع زیرزمینی و منبع پایه،
- معاونت تجارت و خدمات: فعالیت‌های مرتبط با زنجیره خدمات.



شکل ۳. چارت سازمانی وزارت صنعت، معدن و تجارت



مأخذ: همان.

**معاونت هماهنگی و محیط کسب‌وکار** در ساختار جدید، هسته اصلی و مرکزی وزارتخانه است و راهبری واحدهای سازمانی تحت پوشش و هماهنگی بین آنها و همچنین نظارت بر فعالیت‌های آنها را برعهده دارد. اهم وظایف این معاونت شامل:

- ✓ انجام امور دبیرخانه‌ای ستاد تسهیل و رفع موانع تولید،
- ✓ انجام امور دبیرخانه‌ای هیئت حمایت از صنایع،
- ✓ انجام امور دبیرخانه‌ای شورای عالی نظارت بر اتاق ایران،

✓ انجام امور دبیرخانه‌ای مرتبط با وظایف وزارت صنعت، معدن و تجارت در شوراها، کمیته‌ها، کمیسیون‌های عالی و ملی از جمله شورای پول و اعتبار، شورای عالی مبارزه با پولشویی، شورای عالی اقتصاد، شورای مناطق آزاد و ویژه، شورای اشتغال، شورای عالی آمایش سرزمین، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای عالی محیط‌زیست، شورای عالی فناوری اطلاعات، شورای عالی آمار، شورای عالی عتف، شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی بورس، شورای عالی بیمه، هیئت سرمایه‌گذاری خارجی، هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل مجوزهای کسب‌وکار، کمیسیون اقتصادی دولت و

کمیسیون علوم تحقیقات و فناوری و سایر موارد مرتبط با فعالیت‌های معاونت هماهنگی و محیط کسب و کار که در معاونت و دفاتر راهبری به‌منظور انجام امور محوله به این معاونت دفاتری در نظر گرفته شده که شامل دفاتر ذیل هستند:

- دفتر برنامه‌ریزی و پایش،
- دفتر نوآوری و فناوری،
- دفتر فناوری داده و اطلاعات و امنیت فضای مجازی،
- دفتر محیط کسب‌وکار،
- دفتر محیط کار و محیط‌زیست.

در ادامه اهم وظایف هریک از دفاتر زیرمجموعه معاونت هماهنگی و کسب‌وکار ارائه شده است:

### جدول ۳. خلاصه وظایف معاونت هماهنگی و محیط کسب‌وکار

وظایف و مأموریت‌ها	دفتر
مشارکت در تهیه سیاست‌های کلان و بخشی، هماهنگ‌سازی برنامه‌ای - سیاستی، تهیه اسناد سیاستی و راهبردی منطقه‌ای (استانی و شهرستانی)، بررسی و رصد تحولات اقتصادی، صنعتی، هماهنگی و تلفیق برنامه‌های سالیانه و بودجه، راهبری کمیته‌های مرتبط با مأموریت‌های وزارت همچون آمایش سرزمین	دفتر برنامه‌ریزی و پایش
مشارکت در تهیه سیاست‌های کلان و برنامه‌های حوزه فناوری، نوآوری آموزش و پژوهش، فراهم‌آوردن زمینه برگزاری رویدادها، همایش‌ها و نمایشگاه‌های ملی و بین‌المللی، ایجاد زیرساخت‌های لازم به‌منظور افزایش تعاملات پژوهشی و فناورانه بین‌المللی، سیاستگذاری و بسترسازی برای حمایت از مخترعین، مبتکران و نوآوران و مالکیت فکری	دفتر فناوری و نوآوری
مدیریت و راهبری استقرار دولت الکترونیکی، بسترسازی برای ایجاد و راهبری سیستم مدیریت امنیت اطلاعات، ظرفیت‌سازی ایجاد پلتفرمی یکپارچه برای ارائه مجموعه خدمات	دفتر فناوری داده و اطلاعات و امنیت فضای مجازی
مطالعه، رصد و پایش و پیش‌بینی وضعیت کلان محیط کسب‌وکار، شناسایی موضوعات محل کسب‌وکار و ارائه پیشنهادها، اصلاحی و تکمیلی با هدف بهبود محیط کسب‌وکار و سیاستگذاری در این خصوص، توسعه و متنوع‌سازی ابزارهای تأمین مالی و ارتقای سطح دسترسی به نظام مالی، سیاستگذاری و بسترسازی برای توسعه سرمایه‌گذاری در مناطق، تدوین و ارائه گزارش عملکرد مرتبط با بهبود محیط کسب‌وکار	دفتر محیط کسب‌وکار
سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در راستای پشتیبانی از نوآوری در فرایندهای تولیدی با هدف توسعه نظام‌های مدیریت انرژی، تأمین مشوق‌های مورد نیاز جهت استفاده از فناوری‌های سازگار با محیط‌زیست، تدوین طرح جامع محیط کار و ایجاد سازوکارهای هماهنگی و پویا	دفتر محیط کار و محیط‌زیست

مأخذ: ابلاغیه سازمان اداری و استخدامی کشور سال ۱۴۰۱.

### ۴-۴. مقایسه ساختار قدیم و جدید

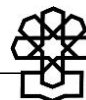
تغییرات ساختار تشکیلات وزارت صمت (ویرایش جدید با ویرایش قبلی) نشان‌دهنده تغییرات قابل توجهی در تعداد و ماهیت معاونت‌ها و دفاتر تخصصی، همچنین حذف، ادغام و تبدیل‌های متعدد است که در جدول ۵ ارائه شده است.

### جدول ۴. ساختار تشکیلات قدیم و جدید وزارت صنعت، معدن و تجارت

معاونت‌ها / دفاتر	ساختار قدیم	ساختار جدید (مصوب ۱۴۰۱)
تعداد معاونت‌ها	۷	۷
تعداد دفاتر	۳۰*	۲۸

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

\* با احتساب مرکز ساخت داخل، ماشین‌سازی و تجهیزات. این اعداد مربوط به دفاتر ذیل معاونت‌هاست



### جدول ۵. تغییرات واحدهای سازمانی تشکیلات جدید نسبت به قدیم

واحد سازمانی (ساختار جدید)	واحد سازمانی (ساختار قدیم)	تغییرات زیرمجموعه
معاونت هماهنگی و محیط کسب و کار	معاونت طرح و برنامه	دفاتر ذیل معاونت طرح و برنامه شامل دفتر تأمین مالی و پشتیبانی تولید، دفتر سرمایه‌گذاری و امور طرح‌ها، دفتر سیاستگذاری و برنامه‌ریزی به دفتر برنامه‌ریزی و پایش، محیط کسب‌کار و محیط کار و محیط‌زیست تبدیل شده و دفتر فناوری و نوآوری اضافه شده است.
معاونت صنایع عمومی	معاونت امور صنایع (این معاونت به سه معاونت صنایع ماشین‌آلات و تجهیزات، صنایع حمل‌ونقل و صنایع عمومی تبدیل شد)	دفاتر صنایع منسوجات و پوشاک صنایع سلولزی، چاپ و نوشت‌افزار، صنایع لوازم خانگی و اداری از معاونت امور صنایع به این معاونت منتقل شده‌اند و دفاتر جدید صنایع غذا و دارو صنایع ورزشی و خلاق نیز ذیل این معاونت قرار دارند.
معاونت صنایع حمل‌ونقل	به صورت یک دفتر بوده است	دفاتر جدید صنایع خودرو، صنایع ریلی و دریایی و صنایع هوایی ذیل آن قرار گرفته است.
معاونت ماشین‌آلات و تجهیزات	در قالب مرکز ساخت داخل	دفاتر جدید صنایع ماشین‌آلات و تجهیزات تولید، صنایع تجهیزات برقی و الکترونیکی، صنایع ماشین‌آلات و تجهیزات کشاورزی، ساختمانی و معدنی، صنایع نرم‌افزار و صنایع تجهیزات پزشکی و آزمایشگاهی ذیل آن قرار گرفته است. مرکز ساخت داخل نیز حذف و موارد مرتبط در دفاتر تخصصی جایابی شده است.
معاونت معادن و فراوری مواد	معاونت امور معادن و صنایع معدنی	دفاتر جدید صنایع شیمیایی و پلیمری و صنایع مواد پیشرفته به ساختار قبلی معاونت امور معادن و صنایع معدنی اضافه شده است.
معاونت تجارت و خدمات	معاونت بازرگانی داخلی	معاونت بازرگانی داخلی منحل شد و جای خود را به دفتر تجارت و خدمات داده است. دفاتر امور اصناف و بازرگانان، برنامه‌ریزی تأمین، توزیع و تنظیم بازار، دفتر خدمات بازرگانی، مرکز برنامه‌ریزی، ساماندهی و نظارت بر امور دخانی کشور نیز منحل و یا در دفاتر دیگری ادغام شده‌اند و جای خود را به دفتر خدمات آمد و توزیع، دفتر خدمات نگهداری و تعمیر، دفتر خدمات کسب‌وکار و دفتر خدمات عمومی داده‌اند.
معاونت حقوقی و امور مجلس	بدون تغییر باقی مانده است	اداره کل امور مجلس در ساختار جدید حذف شده است.
-	معاونت آموزش، پژوهش و فناوری	دفتر فناوری و نوآوری ذیل معاونت هماهنگی و امور کسب‌وکار اضافه شده است جایگزین آن شده است.
مرکز سرمایه انسانی و سازمانی	معاونت توسعه مدیریت، منابع و امور استان‌ها	حذف معاونت توسعه مدیریت، منابع و امور استان‌ها و وظایف سنگین و خطیر آن به «مرکز سرمایه انسانی و سازمانی» و «دفتر مالی» مستقیم ذیل وزیر انتقال یافته است.
دفاتر تخصصی	حذف و یا ادغام برخی از دفاتر تخصصی و توزیع برخی دیگر در معاونت‌های جدید	دفاتر آموزش و پژوهش، مرکز توسعه فناوری‌های پیشرفته، دفتر حمایت از مالکیت (غیرمصوب) اداره کل امور مجلس در ساختار جدید حذف شده‌اند. در ساختار سازمانی جدید، اختیارات متمرکز سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان وزارتخانه در معاونت‌ها و دفاتر ذیل آنها توزیع شده است. همچنین، موضوعات تخصصی نظیر فناوری، سرمایه انسانی، بازار و تجارت خارجی و سرمایه‌گذاری در هریک از دفاتر به‌طور مجزا تعریف شده است.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

از جمله مهم‌ترین نقاط ضعف ساختار قبلی می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

- تجمع دو وزارتخانه به‌جای اجرای دقیق فرایند ادغام و تشکیل یک وزارت بزرگ با بوروکراسی بالای سازمانی،
  - نداشتن شرح وظایف مصوب با سپری شدن یک دهه از ادغام دو وزارتخانه،
  - سنتی بودن مدیریت امور و فرایندهای بخش تجارت داخلی،
  - نداشتن نظام رگولاتوری بخشی در صنایعی نظیر خودرو، پتروشیمی و ... .
- سایر چالش‌های ساختاری که همچنان در ساختار جدید هم وجود دارد را نیز می‌توان به‌شرح ذیل خلاصه کرد:
- الزام به تبعیت از سیاست و تنظیم برنامه‌ها با سیاست خارجی،
  - ضعف در انتقال تکنولوژی، دانش فنی، برقراری ارتباط با دانشگاه‌ها و متخصصان،
  - تداخل سیاستگذاری و تصدیگری در درون وزارتخانه از طریق عضویت معاونین و مدیران ارشد وزارت در هیئت مدیره و سمت‌های بالای سازمان‌های توسعه‌ای و شرکت‌های وابسته،
  - مقاومت کارشناسان و مدیران در برابر مقررات‌زدایی، واگذاری اختیارات، واگذاری تصدیگری‌ها، کوچک‌سازی ساختار و سازمان، تعدیل نیروها، توانمندسازی نیروها و حذف امضاهای طلایی،
  - فراوانی قوانین و مقررات و دستورالعمل‌ها و عدم شفافیت،
  - عدم مشورت شایسته با نهادهای قانونی بخش و مراکز دانشگاهی و عدم ارتباط سیستماتیک با تشکلهای و کسب نظر بخش خصوصی در تصمیمات اتخاذ شده،
  - اولویت نداشتن نگاه صادرات‌محور،
  - نبود نگاه و مطالعات آینده‌نگرانه به صنایع مزیت‌دار و اولویت‌دار،
  - ضعف در حمایت متولی در روش‌های تأمین مالی و نقدینگی واحدها توسط بانک‌ها و بازار سرمایه،
  - عدم اجرای پنجره واحد و انفعال وزارت در این خصوص در حوزه معدن و صنایع معدنی.
- شایان ذکر است برخی از عملکرد سازمان به‌دلیل تأثیرپذیری آن از متغیرهای کلان اقتصادی خارج از دسترس است، عواملی نظیر نامناسب بودن محیط کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری، نوسانات نرخ ارز، نامناسب بودن نظام تأمین مالی کشور، ضعف در زیرساخت‌های لجستیکی و هزینه‌های ناشی از این ناکارایی‌ها بر مزیت‌های تولیدی و صادراتی که این چالش‌ها فراتر از ساختار و عملکرد صمت، بر خروجی‌های اقتصادی تأثیرگذار است.
- با وجود ساختار جدید وزارتخانه و تشکیلات به‌وجود آمده علی‌رغم برخی نکات مثبت، تحقق اهداف با ابهام‌ها و تردیدهایی روبه‌روست. هرچند تلاش شده است با منطبق زنجیره ارزش، شکست فعالیت‌ها در دفاتر و گروه‌ها در معاونت‌های مختلف ساماندهی شود، اما این امر بر پیچیدگی سازمانی در ساختار جدید افزوده است. در ساختار سازمانی جدید، اختیارات متمرکز سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان وزارتخانه در معاونت‌ها و دفاتر ذیل آنها توزیع شده است. همچنین، موضوعات تخصصی نظیر فناوری، سرمایه انسانی، بازار و تجارت خارجی و سرمایه‌گذاری در هریک از دفاتر به‌طور مجزا و در قالب گروه‌ها تعریف شده است. درحالی که در وزارتخانه با محدودیت جدی در دسترسی به این میزان نیروی متخصص برای هریک از دفاتر و گروه‌ها مواجه است.



## ۵. بررسی و تحلیل ساختار تشکیلاتی

طراحی و بازتعریف ساختار تشکیلاتی وزارت صمت مستلزم شناخت جامع کارکردهای مورد انتظار از وزارتخانه جدید (ادغامی سال ۱۳۹۰) و تلاش برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای مورد نظر است. به نظر می‌رسد در شرایط فعلی مهم‌ترین مأموریت دولت رفع محدودیت‌های کارکردی و فرایندی موجود در اجرای یکپارچه سیاست‌های تولیدی و تجاری در وزارت صمت است که از سال ۱۳۹۰ تاکنون به‌رغم تأکیدات قانونی وفق تبصره «۲» قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت مصوب ۱۳۹۰/۴/۱۱ در خصوص تنقیح قوانین مربوطه به وظایف و اختیارات وزارت صنعت، معدن و تجارت به‌صورت کامل تحقق نیافته است. اجرای اثربخش این سیاست‌ها، نیازمند انسجام و هماهنگی در طراحی و اجرا و همچنین ارزیابی دقیق آنهاست. در قواعد طرح‌ریزی ساختار سازمانی جدید عیناً به تفویض تمامی فعالیت‌های راهبردی از قبیل سیاستگذاری و برنامه‌ریزی به دفاتر رشته‌فعالیتی و معاونت‌های مربوطه تأکید شده است. اگرچه این کار در جهت انسجام‌بخشی سیاستگذاری در رشته‌فعالیت‌ها انجام شده است، اما در ساختار جدید با پراکنده شدن وظایف بخش‌های ستادی وزارتخانه، سیاستگذاری متمرکز و حکمرانی خوب در امور حاکمیتی حوزه تولید و تجارت به‌صورت منسجم و توأمان سخت‌تر شده است، زیرا امکان هماهنگی و انسجام در سیاست‌ها در این ساختار جدید به مراتب مشکل‌تر و با چالش احتمالی بزرگ‌تری به نام «شکست در هماهنگی‌های درون‌سازمانی» روبه‌روست که به نوعی در نظرات تشکل‌های بخش خصوصی و اتاق‌های استانی به‌درستی انعکاس پیدا کرده است.

قبل از تحلیل تغییرات ساختار جدید وزارت صمت، باید بر این نکته تأکید داشت که عمده رویکرد طراحان در بعد فنی را می‌توان در تفکیک صنایع برحسب زنجیره ارزش و تجمیع موضوعات مرتبط با آن در قالب معاونت و دفاتر تخصصی مربوطه دانست. علاوه بر این، برخورداری از پروژه‌های مختلف در بخش‌های گوناگون نیز یکی از نقاط قوتی است که دستمایه تغییرات ساختاری شده است. هرچند، سیاستگذاری جدید در قالب ساختار تشکیلاتی وزارت صمت عمدتاً ناظر بر چابک‌سازی و تسهیلگری عنوان شده است، در ادامه برخی از نکات اصلی در ارتباط با تغییرات اعمال شده ارائه می‌شود:

- در ساختار جدید وزارت صنعت، معدن و تجارت مهم‌ترین نکته اساسی که بیش از همه به چشم می‌آید؛ تضعیف دو معاونت مهم و کلیدی «برنامه‌ریزی راهبردی» و «پشتیبانی، توسعه و مدیریت منابع انسانی» و تقسیم اختیارات متمرکز سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان وزارتخانه به دیگر معاونت‌ها و دفاتر ذیل آنهاست. ساختار جدید تحت عنوان تبدیل شدن به ساختار «بخشی و شبه‌ماتریسی» منجر به ایجاد تعارض منافع در بین حوزه‌های مختلف معاونتی و همچنین با توجه به تفویض سیاستگذاری به هر دفتر رشته‌فعالیتی، چندپارگی در سیاست کلان صنعت، معدن و تجارت را به‌همراه خواهد داشت.

یکی از جهت‌گیری‌های اساسی در تشکیلات جدید وزارت صمت، تبدیل معاونت طرح و برنامه به معاونت هماهنگی و محیط کسب‌وکار است. بر این اساس استنباط می‌شود که چرخش معناداری در سطح سیاستگذاری از موضوع برنامه‌ریزی توسعه‌ای به‌عنوان پایه و اساس سیاستگذاری در قیاس با گذشته صورت گرفته است. با توجه به تغییرات ساختاری قابل‌توجه به‌ویژه در حوزه صنعت و طبقه‌بندی رشته‌فعالیتی معاونت‌های تخصصی و دفاتر مربوط، بر بعد

هماهنگی در تحقق برنامه‌ها تأکید بیشتری شده است. این در حالی است که این الگو بیشتر با ساختارهای پروژه‌ای همخوانی دارد. موضوعی که در برنامه‌های وزیر صمت و گزارش‌های این وزارتخانه نیز پررنگ و به خوبی قابل مشاهده است. لذا موضوعات مهم راهبردهای توسعه‌ای تولیدی و تجاری باید اولویت بیشتری در این معاونت داشته باشند.

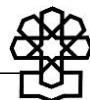
- هماهنگی تمامی امور مرتبط با عوامل داخلی (در سطح ستاد و بین ستاد و سازمان‌های تابعه) و بیرونی (با سطوح کلان و سایر وزارتخانه‌ها) مؤثر بر فعالیت‌های تولیدی و تجاری در معاونت هماهنگی و محیط کسب‌وکار تجمیع شده است. اصولاً معاونت‌های طرح و برنامه یا برنامه‌ریزی راهبردی، هسته اصلی تفکرات و اندیشه‌های سازمانی آن دستگاه جهت پیشبرد سیاست‌های آینده‌نگر محسوب می‌شوند و تمرکزگرایی در حوزه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان می‌تواند به قاعده‌گذاری بهینه و درنهایت عملکرد اقتصادی منجر شود. صرفنظر از حجم کاری زیادی که وسعت فعالیت‌های این وزارتخانه بر این معاونت بار می‌کند، ایجاد هماهنگی میان بخش‌های مختلف پس از تغییرات ساختاری اخیر و تحولات پیرامونی قابل‌ملاحظه از مهم‌ترین محدودیت‌های این معاونت در پرداختن بیشتر به ایجاد هماهنگی فراستادی و فراوزارتخانه‌ای بوده است.<sup>۱</sup>

- علاوه بر موضوع قبل، در مقاطعی نیز دشواری‌های مرتبط با اجرا و پیاده‌سازی ساختار جدید بر محدودیت‌های پیشین افزوده است. مواردی همچون موضوع انتقال مرکز ملی فرش ایران به وزارت جدیدالتأسیس میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی و موضوع ابهام‌های مرتبط با حذف و یا ادغام دفاتر در سطح این وزارت.

- در سطح درون‌سازمانی در ساختار جدید، علی‌رغم ضرورت ایجاد هماهنگی میان ستاد وزارتخانه با سازمان‌های توسعه‌ای ازسوی معاونت هماهنگی و محیط کسب‌وکار، همچنان نسبت میان معاونت‌های تخصصی با سازمان‌های توسعه‌ای و بالطبع با معاونت هماهنگی در طراحی و اجرای هر چه بهتر سیاست‌های تولیدی و تجاری به‌صورت شفاف بیان نشده است. به‌نظر می‌رسد حتی اگر موضوع اجرا به سازمان‌های توسعه‌ای و سیاستگذاری به معاونت‌های تخصصی محول شده باشد، ارتباط تشکیلاتی آنها با این معاونت‌ها باید مشخص‌تر باشد. در حال حاضر و در ساختار سازمانی ارتباط مستقیم آنها با وزیر چشمگیرتر است. علاوه بر سازمان‌های توسعه‌ای رابطه دیگر سازمان‌های وابسته به وزارت صمت مانند «سازمان توسعه تجارت» با معاونت‌های وزارتخانه به‌صورت شفاف بیان نشده است و همین موضوع موجب پراکندگی در برنامه‌ریزی و اجرا خواهد شد. این موضوع ضمن قطع ارتباط ارگانیک میان معاونت‌های وزارتخانه با سازمان‌های تابعه، ابهام در نحوه حکمرانی امور تولید و تجارت را تشدید می‌کند.

عدم توجه جدی به بافت تاریخی، نهادی و فرهنگی حوزه‌های صنایع و معدن (مبتنی بر حمایت‌گری) و بازرگانی (مبتنی بر تسهیل و تنظیم تجارت) در دو مقطع ادغام و طراحی ساختار جدید، آسیب‌های جدی را به‌ویژه به حوزه تجارت وارد کرده است. باید توجه داشت که میراث تاریخی و نهادی یک فرهنگ اداری (در اینجا دو فرهنگ اداری مربوط به دو وزارتخانه در زمان ادغام) و همچنین ترتیبات نهادی خاص آن، هر دو بر مسیرهای اصلاحات معاصر تأثیر می‌گذارند. این در حالی است که با از میان رفتن ساختار نهادی بخش تجارت (یعنی وزارت بازرگانی) میراث تخصصی این بخش در دوره ادغام کمرنگ شد. در اصلاحات ساختاری اخیر نیز با توجه به چینش رشته‌فعالیتی در معاونت‌ها،

۱. باید توجه داشت که برای ارزیابی دقیق عملکرد این معاونت نیازمند اطلاعات دقیق از تمامی فعالیت‌های آن به‌ویژه در ارتباط با موضوع هماهنگی است در مدت زمان مشخصی بعد از اجرایی شدن ساختار سازمانی است.



موضوعات تخصصی نظیر فناوری - نوآوری، بازار و تجارت خارجی، سرمایه‌گذاری و تولید و سرمایه انسانی در قالب گروه‌ها در هریک از این دفاتر و به‌صورت جداگانه (در حوزه معاونت‌های تخصصی صنعتی و معدنی) تعریف شده است. با توجه به نبود چنین تخصص‌هایی (هم کمی و هم کیفی) در دفاتر تخصصی معاونت‌های مختلف حوزه تولید این امر بر دشواری‌های اجرای ساختار جدید افزوده است. علاوه بر این، تغییرات گسترده این‌چنینی می‌تواند زمینه‌ساز مقاومت بیرونی و درونی در به رسمیت شناختن ساختار جدید، کاهش انگیزه کارکنان برای فعالیت و عدم بهره‌مندی از تخصص‌های انباشتی قبلی و هدررفت آن در دفاتر جدید باشد.

• در ساختار جدید معاونت امور صنایع به سه معاونت صنایع ماشین‌آلات و تجهیزات، صنایع حمل‌ونقل و صنایع عمومی تبدیل شده است. شایان توجه است که معاونت امور صنایع که در ساختار قبلی تنها ۴ دفتر و یک مرکز در زیرمجموعه خود داشت به سه معاونت و ۱۳ دفتر تغییر یافته است. در ساختار جدید وزارت صمت آمده است که دامنه فعالیت کسب و کارها در هر یک از دفاتر رشته - فعالیت براساس کدهای ISIC و HS تهیه و تنظیم و به معاونت‌ها و دفاتر ابلاغ خواهد شد که این امر با توجه به گستردگی حوزه فعالیت کارخانجات تولیدی، کدهای مختلف یک کارخانه به دفاتر مختلفی به‌عنوان متولی ارتباط پیدا می‌کند که با توجه به ارتباطات پسین و پیشین و نیز تعاملات میان صنایع مختلف و گروه‌های موازی زیرمجموعه بر پیچیدگی‌های ساختار سازمانی در بخش صنعت افزوده است. پیامد این وضعیت، طولانی و دشوارتر شدن فرآیندهای اجرایی برای تولیدکنندگان خواهد بود.

• همچنین در تغییرات ساختاری جدید، نقش کلیدی برخی دفاتر مورد غفلت قرار گرفته است که می‌تواند مبنایی برای تقویت ساختار موجود باشد، دفاتری از قبیل دفتر صنایع پیشرفته، دفتر ایمنی صنعتی و حرفه‌ای، دفتر خدمات فنی و مهندسی و دفتر امور بهداشت، ایمنی، محیط زیست و انرژی،

همان‌طور که بیان شد، وقتی موضوع هماهنگی در کانون توجه قرار می‌گیرد علی‌رغم ارزشمند بودن توجه به موضوع کسب‌وکار در ساختار جدید، وجود دو دفتر با عناوین «دفتر خدمات کسب‌وکار» در معاونت تجارت و «دفتر محیط کسب‌وکار» در معاونت هماهنگی محیط کسب و کار نوعی موازی‌کاری است و یک تغییر نهادی مطلوب در راستای قاعده‌گذاری بهینه و درنهایت عملکرد اقتصادی ارزیابی نمی‌شود. علاوه بر این در زمینه برنامه‌ریزی، تبدیل معاونت طرح و برنامه به دفتر برنامه‌ریزی و پایش، موجب می‌شود تا برنامه‌ریزی و هماهنگی میان مدت به موضوع ثانویه تقلیل پیدا کند و عملاً موضوعات مهم سیاستگذاری مانند تأمین مالی و سرمایه‌گذاری که از مهم‌ترین محدودیت‌ها و مشکلات حوزه تولید هم هستند کمرنگ‌تر خواهند شد.

• حذف معاونت پشتیبانی، توسعه و مدیریت منابع انسانی و انتقال وظایف سنگین و خطیر آن به «مرکز سرمایه انسانی و سازمانی» و «دفتر مالی» مستقیم ذیل وزیر یکی از مهم‌ترین ایرادهای کارکردی در ساختار جدید است درحالی که در ساختار قبلی در ذیل یک معاونت تخصصی اداره می‌شد. ارجاع مستقیم این امور به وزیر، هم موجب افزایش حجم کاری وزیر و فرصت کمتر انجام سایر وظایف وی و هم موجب کندی انجام این امور است.

• همان‌طور که در بخش نظری نیز اشاره شد، عوامل سیاسی، محیطی، اجتماعی و همچنین تغییرات فناورانه نقش تعیین‌کننده‌ای در اصلاح ساختارهای دولتی دارند. به‌نظر می‌رسد که اهمیت تحولات پیرامونی در بازبینی ساختار وزارتخانه به خوبی درک نشده است. برای مثال تحولات فناورانه و به‌ویژه موضوعات مرتبط با انقلاب صنعتی چهارم

یکی از مهم‌ترین این عوامل به‌شمار می‌رود. در ساختار جدید موضوع فناوری در قالب یک دفتر (آن هم ذیل معاونت هماهنگی و محیط کسب‌وکار) و در هریک از دفاتر تخصصی تولیدی نیز گروه فناوری در نظر گرفته شده است که سبب جزیره‌ای شدن موضوع این حوزه می‌شود. در ساختار قبلی موضوع فناوری در قالب معاونت آموزش، پژوهش و فناوری مورد نظر بود و این امر از منظر تشکیلاتی کاهش جایگاه این حوزه و متولی آن را برجسته می‌کند. شایان ذکر است اگرچه سازمان توسعه تجارت به‌عنوان هماهنگ‌کننده بخش تجارت خارجی در وزارتخانه تعیین شده است، اما با توجه به اینکه دفاتر رشته‌فعالیتی قرار است همه مسائل مربوط به رشته‌فعالیت را پیگیری نمایند از جمله تجارت خارجی آن، لذا هماهنگی و نحوه تعامل و حیطه وظایف آنها نیاز به تدقیق و شفافیت بیشتر دارد.

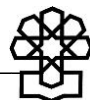
• علاوه بر موارد فوق باید توجه داشت که الزامات دیگری نیز در ارتباط با تغییرات ساختاری این وزارتخانه باید مورد نظر باشد تا بتواند حکمرانی مبتنی بر مشارکت، پاسخگویی و شفافیت را پوشش دهد. این موارد را می‌توان در قالب الزامات مرتبط با راهبرد توسعه صنعتی (توجه به تحولات فناورانه)، الزامات مرتبط با راهبرد توسعه تجاری و الزامات مرتبط با توجه به بخش‌های غیردولتی در نظر داشت.

### جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی

دولت‌ها برای اصلاح و تغییر تشکیلات وزارتخانه دلایلی دارند که عموماً در قالب ضرورت تغییرات ساختاری برای اجرای سیاست‌های ملی جدید، انتقال پویایی به افکار عمومی برای اجرای این سیاست‌ها، انطباق با تحولات پیرامونی، افزایش کارایی فنی و کاهش بار اداری و افزایش هماهنگی عنوان می‌شود. بر این اساس و طبق آنچه که در ادبیات و مبانی نظری تغییرات ساختاری و همچنین تحلیل و بررسی جزئیات ساختار تشکیلاتی جدید وزارت صمت بیان شد، به‌نظر می‌رسد تصمیم برای چنین تغییرات وسیعی در سال آغازین دولت سیزدهم برای مجموعه معظم و بزرگی چون وزارت صمت که متولی سیاست‌های تولیدی و تجاری کشور است، قابل تأمل و از ابعاد مختلف نیازمند بررسی بیشتر است.

یکی از جهت‌گیری‌های اساسی در تشکیلات جدید وزارت صمت، تبدیل معاونت طرح و برنامه به معاونت هماهنگی و محیط کسب‌وکار است. بر این اساس استنباط می‌شود که چرخش معناداری در سطح سیاستگذاری از موضوع برنامه‌ریزی توسعه‌ای به‌عنوان پایه و ستون سیاستگذاری در قیاس با گذشته صورت گرفته است و با توجه به تغییرات ساختاری قابل توجه به‌ویژه در حوزه صنعت و طبقه‌بندی رشته‌فعالیتی معاونت‌های تخصصی و دفاتر مربوط، بر بعد هماهنگی در تحقق برنامه‌ها تأکید بیشتری شده است. این درحالی است که این الگو بیشتر با ساختارهای پروژه‌ای همخوانی دارد. هماهنگی تمامی امور مرتبط با عوامل داخلی (در سطح ستاد و بین ستاد و سازمان‌های تابعه) و بیرونی (با سطوح کلان و سایر وزارتخانه‌ها) مؤثر بر فعالیت‌های تولیدی و تجاری در معاونت هماهنگی و محیط کسب‌وکار تجمیع شده است. صرف‌نظر از بار کاری شدیدی که حجم فعالیت‌های این وزارتخانه بر این معاونت وارد می‌کند، ایجاد هماهنگی میان بخش‌های مختلف پس از تغییرات شدید ساختاری و با توجه به تحولات پیرامونی زیاد از مهم‌ترین محدودیت‌های این معاونت در پرداختن بیشتر به ایجاد هماهنگی فرا ستادی و فراوزارتخانه‌ای بوده است.

در سطح درون‌سازمانی در ساختار جدید، علی‌رغم ضرورت ایجاد هماهنگی میان ستاد وزارتخانه با سازمان‌های



توسعه‌ای و سازمان‌های تابعه ازسوی معاونت هماهنگی و محیط کسب‌وکار، همچنان نسبت میان معاونت‌های تخصصی با این سازمان‌ها و بالطبع با معاونت هماهنگی در طراحی و اجرای هر چه بهتر سیاست‌های تولیدی و تجاری به‌صورت شفاف بیان نشده است.

ازجمله نکات بسیار مهم در زمینه رابطه سیاست‌های تولیدی و تجاری، عدم توجه به بافت تاریخی، نهادی و فرهنگی حوزه‌های صنایع و معادن و بازرگانی در دو مقطع ادغام و طراحی جدید است که آسیب‌های جدی را به‌ویژه به حوزه تجارت وارد کرده است. باید توجه داشت که میراث تاریخی و نهادی یک فرهنگ اداری (در اینجا دو فرهنگ اداری مربوط به دو وزارتخانه در زمان ادغام) و همچنین ترتیبات نهادی خاص آن، هر دو بر مسیرهای اصلاحات معاصر تأثیر می‌گذارند. این درحالی است که اگرچه یکپارچگی سیاست‌های صنعتی و تجاری به‌عنوان الزام نظام سیاستگذاری صنعتی و یک اصل خدشه‌ناپذیر پذیرفته شده است، اما با از میان رفتن ساختار نهادی بخش تجارت (یعنی وزارت بازرگانی) میراث تخصصی این بخش در دوره ادغام کمرنگ شد. در اصلاحات ساختاری اخیر نیز با توجه به چپ‌پوشی رشته‌فعالیتی در معاونت‌ها، موضوعات تخصصی نظیر فناوری - نوآوری، بازار و تجارت خارجی، سرمایه‌گذاری و تولید و سرمایه‌انسانی در قالب گروه‌ها در هریک از این دفاتر و به‌صورت جداگانه (در حوزه معاونت‌های تخصصی صنعتی و معدنی) تعریف شده است. با توجه به نبود چنین تخصص‌هایی (هم کمی و هم کیفی) در دفاتر تخصصی معاونت‌های مختلف حوزه تولید این امر بر دشواری‌های اجرای ساختار جدید افزوده است. علاوه بر این، این تغییرات گسترده می‌تواند زمینه‌ساز مقاومت بیرونی و درونی در به رسمیت شناختن ساختار جدید، کاهش انگیزه کارکنان برای فعالیت و عدم بهره‌مندی از تخصص‌های انباشتی قبلی و هدررفت آن در دفاتر جدید باشد. در این میان نباید از نقش تعیین‌کننده عوامل سیاسی، محیطی، اجتماعی و همچنین تغییرات فناورانه در اصلاح ساختارهای دولتی غافل شد، به‌نظر می‌رسد اهمیت تحولات پیرامونی (برای مثال، تحولات فناورانه) در بازبینی ساختار وزارتخانه به‌خوبی درک نشده است.

با توجه به موضوعات پیش گفته **توصیه می‌شود** شرح وظایف و اختیارات وزارت صمت با توجه به حکم تبصره «۲» قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت مصوب ۱۳۹۰/۴/۱۱ تنقیح شود. وزارتخانه در این تنقیح، محورهای تکمیل فرایندهای ادغام و رفع اشکالات کارکردی، اصلاح اساسنامه سازمان‌های توسعه‌ای با تأکید بر مأموریت‌محوری و کاهش تصدیگری طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و اصلاحیه‌های بعدی آن را مورد تأکید قرار دهد. همچنین، ضروری است شرح وظایف و اختیارات در سطح معاونین و دفاتر تخصصی وزارتخانه متناسب با شرح وظایف و اختیارات وزارت صمت وفق قانون پیش‌گفته با تأکید بر تقویت تجارت خارجی، هماهنگی درون‌سازمانی با سازمان‌های تابعه، احیای برنامه‌ریزی توسعه‌ای، تقویت دیپلماسی تجاری و افزایش سهم صنایع با فناوری‌های پیشرفته و ارزش‌افزوده بالا تدوین شود.

#### منابع و مأخذ

۱. ناصحی فر و همکاران. الگوی یکپارچه تغییرات سازمانی: بررسی ابعاد محتوایی، فرایندی و زمینه‌ای در موفقیت تغییرات سازمانی، فصلنامه فرایند مدیریت توسعه، دوره ۲۶، ۱۳۹۲.
۲. گزارش تحول وزارت صنعت، معدن و تجارت، سایت وزارت صنعت معدن و تجارت، ۱۴۰۱.

۳. ابلاغیه سازمان امور اداری و استخدامی کشور به شماره ۱۵۷۷۰ به تاریخ ۱۴۰۱/۳/۸.
۴. سایت وزارت صنعت، معدن و تجارت.
۵. اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح بررسی تشکیل وزارت تجارت و خدمات بازرگانی»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.
6. Aucoin, Peter(1990), Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Journal of Governance*, <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14680491/1990/3/2>.
  7. Christensen, Jørgen G. (1997) Interpreting Administrative Change: Bureaucratic Self-Interest and Institutional Inheritance in Government. *Governance* 10(2): 143-174.
  8. Kingdon JW (2003) *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown & Co.
  9. Adam, C., Bauer, M. W., Knill, C., & Studinger, P. (2007). The termination of public organizations: Theoretical perspectives to revitalize a promising research area. *Public Organization Review*, 7, 221–236. <https://doi.org/10.1007/s11115-007-0033-4>.
  10. Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L., & Laegried, P. (2010). How to assess administrative reform? Investigating the adoption and preliminary impacts of the Norwegian welfare administration reform. *Public Administration*, 88(1), 232–246. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01809.x>.
  11. Ahsan, A. H. M. (2010). Problems of Coordination in Local Administration in Bangladesh. Master Thesis of Philosophy (M. Phil) in Public Administration.
  12. Singh, R. K. (2011). Developing the Framework for Coordination in Supply Chain of SMEs. *Business Process Management Journal*, 17(4), PP. 619-638.
  13. ennings, E. T. & Ewalt, T. A. G. (1998). Inter-organizational Coordination, Administrative Consolidation and Policy Performance, *Public Administration Review*, 58(5), PP. 417-428.
  14. Salmon, P.; Stanton, N.; Jenkins, D. & Walker, G. (2011). Coordination During Multi-Agency emergency Response: Issues and Solutions, *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 20(2), PP. 140-158.
  15. Wood, L. C. (2010). Effective Horizontal Coordination: Bridging the Barriers to Effective Supply Chain Management. Unpublished Doctoral Thesis, The University of Auckland.
  16. Anderson, D., & Ackerman, L. (1st Ed.). (2001). Beyond change management. Jossey-Bass/ Pfeiffer. PP. 165-2001.
  17. Pettigrew, A., & Whipp, R. (1992). Managing change for competitive success. Oxford: Blackwell. *Human Resource Management Journal*, 2(3), 45-102
  18. Prosci: Change Management Learning Center. (2010). Roles in change management. Retrieved from <http://www.changemanagement.com/tutorial-roles.html/>
  19. Burke, W. (2008). *Organization change: Theory and practice*. Thousand Oaks, CA: Sage. p. 14.
  20. Chapman, J. A. (2002). A framework for transformational change in organizations. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(1), 16-25.
  21. March, J. G., & Olson, J. P. (1983). Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government. *American Review*, 29(4), 332–345. <https://doi.org/10.2307/1958916>
  22. Meyer, M. W. (1985). Limits to bureaucratic growth. New York: Walter de Gruyter.
  22. Rolland, V. W. & Roness, P. G. (2009, March). Mapping organizational chance in the state: Challenges and classifications. Paper presented at the International Workshop on ‘Mapping State Administrations: Towards a Common European Research Agenda.’ Dublin, 2019.

